

New Human Resources Management in Portuguese Public Administration

Nova Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública Portuguesa

J. A. Oliveira Rocha,
University of Minho, Portugal

Resumo—A Gestão de Recursos Humanos mudou conforme o tipo de Estado e o modelo de gestão pública. Depois de um período clássico, em que, em boa verdade, não havia gestão, foi adotada a Nova Gestão Pública (NPM), que, em termos de recursos humanos, tende a aproximar a gestão pública da gestão empresarial. A eficiência constitui o valor máximo a prosseguir, tendo-se adotado métodos e técnicas de gestão empresarial, como a avaliação de desempenho com base em objetivos, o contrato individual de trabalho, a terceirização e a autonomia financeira. Com a crise de 2007/2008, o Estado centralizou a gestão de recursos humanos. O objetivo era agora controlar a despesa pública, sendo que os serviços públicos eram responsáveis por grande parte dessa despesa. Aconteceu o mesmo em Portugal, tendo vindo a sofisticar-se nos últimos dois anos com a reforma da função pública que se traduz no recrutamento centralizado dos funcionários e na criação de uma espécie de “senior civil service”. Estas reformas foram definidas em vários instrumentos normativos que começaram a ser implementados no início deste ano, pelo que ainda é cedo para avaliar o seu impacto.

Palavras-Chave—Gestão de Recursos Humanos, Administração Pública, Portugal.

Abstract—Human Resource Management has changed according to the type of State and the model of public management. After a classic period, in which, in truth, there was no management, the New Public Management (NPM) was adopted, which, in terms of human resources, tends to bring public management closer to business management. Efficiency constitutes the maximum value to be pursued, having adopted methods and techniques of business management, such as performance evaluation based on objectives, individual employment contract, outsourcing and financial autonomy. With the 2007/2008 crisis, the State centralized the management of human resources. The objective was now to control public expenditure, with public services responsible for a large part of this expenditure. The same happened in Portugal, having become more sophisticated in the last two years with the civil service reform that translates into centralized recruitment of employees and the creation of a kind of “senior civil service”. These reforms were defined in several normative instruments that started to be implemented earlier this year, so it is too early to assess their impact.

Keywords—Human Resources Management, Public Administration, Portugal.

Submitted—06-05-2019. **Accepted**—26-03-2020.



-
- *José António de Oliveira Rocha, retired Full Professor of Political Science, Public Management and Public Policies of the University of Minho, Portugal.
E-mail: jaoliveirarocha@gmail.com*

DOI:<http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.2675>

1 Introdução

COMO iremos ver, o modelo Neo Weberiano constitui o quadro de referência da nova gestão de recursos humanos, o qual constitui

uma síntese entre a Administração clássica e a Nova Gestão Pública, tendo elementos dos dois paradigmas (Rocha 2010). Para alguns autores (Krotell e outros 2019) a nova abordagem à gestão pública representa uma nova vida para as velhas ideias de controlo, combinadas com a ideia de eficiência. E, por isso, vamos, em primeiro lugar, fazer uma análise dos dois modelos de gestão. De seguida, caracteriza-se o modelo Neo Weberiano e as suas implicações para a gestão de recursos humanos. A parte final consiste na análise dos instrumentos normativos que refletem uma clara orientação política no sentido da centralização da gestão de recursos humanos na Administração Pública. Seria importante fazer uma análise de impacto, dada a natureza formalista do sistema administrativo português e as resistências que irão ser encontradas no processo de implementação. Mas ainda é cedo para usar esta metodologia. Este trabalho é, no essencial, descritivo e exploratório.

Administração Clássica

O modelo clássico tem uma dupla matriz: europeia e americana. No primeiro caso, resulta da revolução francesa e é uma consequência da separação de poderes. Denomina-se também de modelo estatutário, dada a importância atribuída ao Estatuto, ou conjunto de deveres e direitos dos funcionários.

A caracterização do modelo estatutário, ou clássico deve-se a Max Weber (1947), o qual define, desta forma, as organizações burocráticas:

- *Organização hierárquica.*
- *Especialização de funções.*
- *Delimitação rigorosa de competências.*
- *Seguimento estrito dos procedimentos.*
- *Estrutura de competências com base em normas.*
- *Atividade administrativa contínua.*
- *Uso de documentos e comunicação por escrito.*
- *Não propriedade do cargo.*
- *Meios materiais apropriados.*
- *Procedimentos racionais de disciplina e controle.*

Em termos mais específicos de relações de trabalho, os funcionários tendem a ter segurança de emprego, o trabalho está estruturado em carreiras, a promoção faz-se com base na antiguidade e a entrada para a Administração faz-se, obedecendo a regras de concurso público.

O Estado liberal constitui o suporte político deste modelo de Administração Pública, com ati-

vidade reduzida às funções essenciais (fisco, segurança, relações externas e justiça). Nos Estados Unidos o modelo de Administração clássica nasceu como reação ao sistema de despojos e à “patronage”, estando consagrado no Pendleton Act (1883). Esta lei consagrou a exigência de exames competitivos à entrada no serviço público e a separação relativamente à atividade política.

Em boa verdade, a reforma consistiu, em grande medida, na americanização da reforma inglesa de meados do século XIX (Van Riper 1979). O novo sistema permitiu a racionalização da função pública, além de que foi uma paragem na corrupção associada ao “spoils system”; finalmente, possibilitou a formação de competências técnicas necessárias para o desenvolvimento de um sistema moderno de Administração Pública.

Em Portugal, a primeira referência ao princípio do mérito remonta à Constituição de 1820, assim como à Carta Constitucional de 1822. Todavia, só em 1859 se generalizou o mecanismo do concurso público para a admissão dos novos funcionários. Quanto à nomeação dos dirigentes, sempre funcionou em Portugal, a confiança política, ou pessoal. A racionalização do sistema em geral só ocorreu com o Estado Novo, mas apenas formalmente, já que a Administração era o braço direito do regime.

Em síntese, o modelo clássico da função pública, também chamado burocrático, assume as seguintes características:

- Divisão especializada do trabalho em funções, resultantes da agregação de tarefas, estruturadas segundo o grau de complexidade.
- Hierarquia rígida com uma unidade de comando.
- Regulamentação exaustiva de todos os aspetos das funções da organização para que os funcionários tenham de atuar segundo rotinas.
- Separação entre política e administração.

Este modelo sofreu fortes ataques por parte de teóricos como Crozier (1964) e Downs (1967), mas as verdadeiras alterações resultaram do desenvolvimento do Estado social. O Estado liberal transforma-se em Estado social, por força do alargamento de funções relativas às áreas sociais (edu-

cação, saúde, segurança social, habitação social), o que se traduziu no recrutamento de novo tipo de funcionários, dificilmente enquadráveis nas malhas do modelo estatutário e que Mosher (1968) caracteriza, da seguinte forma:

- *Integração em associações profissionais, as quais controlam a entrada nas respetivas profissões.*
- *Formação altamente especializada.*
- *Entrada controlada e dependente de grau académico.*
- *Existência de códigos deontológicos e standards de comportamento que se sobrepõem, em muitos casos, às normas do estatuto.*
- *Preocupação com os respetivos clientes- os médicos existem para servir os seus doentes e os professores para educar os seus estudantes.*
- *Avaliação, controle e promoção feitas pelos pares na profissão.*
- *Status e mística associada à profissão.*

Claro que a entrada dos profissionais na Administração Pública gerou conflitos com os burocratas, subvertendo muitas organizações que se transformaram em burocracias profissionais (Mintzberg 1983), caracterizadas por duas hierarquias paralelas: uma de natureza tradicional; outra de matriz profissional. São exemplos os hospitais, as universidades e as escolas. Estas estruturas são independentes entre si, sendo articuladas pelo administrador profissional- o diretor no hospital e o reitor na universidade.

Em segundo lugar, a separação entre política e administração tendeu a diluir-se, porquanto os profissionais passaram a intervir não apenas na implementação das políticas, mas também na sua definição. Esta relação, muitas vezes conflituosa, refletiu-se na bem conhecida série britânica “Yes Prime Minister.” Rourke (1976) sublinha o peso da Administração que exerce um poder desmesurado sobre o poder político, com base na sua expertise e discricionariedade na implementação das políticas sociais. De resto, a burocracia é hábil na mobilização do seu suporte político e está associada a grupos de pressão. E é de tal forma a sua importância que se defendeu que a burocracia deveria ser representativa dos grupos sociais e dos segmentos da sociedade (“Affirmative Action”).

E. Redford (1969) chama a esta forma de relacionamento entre administração e política de Estado Administrativo, na medida em que a democracia não depende dos resultados eleitorais, mas da aliança entre políticos e burocratas. As políticas sociais resultam da interação entre profissionais e instituições representativas do povo. Esta é, segundo o autor, a “Workable Democracy”.

Nova Gestão Pública

A crise dos finais dos anos setenta do século passado veio questionar o modelo clássico, representado pela versão do Estado administrativo. Segundo uns, a causa da crise estaria no modelo de Estado que havia alargado exageradamente as suas funções, tornando-se necessário voltar a um Estado mínimo. Segundo outros, a crise dever-se-ia a um modelo de gestão burocrática, tornando-se necessário importar modelos e técnicas do setor privado. Da confluência das duas correntes nasceu a Nova Gestão Pública (New Public Management) que Hood (1996) define no Quadro Nº 1.

Quadro Nº 1: Componentes Doutriniais do *New Public Management*

N.º	Doutrina	Significado	Justificação Típica
1	Profissionalização da gestão nas organizações públicas.	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder.
2	Standards explícitos e medidas de performance	Objetivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso.	Responsabilidade significa objetivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objetivos.
3	Ênfase no controlo de outputs.	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance.	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos.
4	Viragem no sentido de desagregação das unidades do sector público	Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e franchises dentro e fora do sector público
5	Insuflar competição no sector público	Mudança no sentido de contratos a prazo	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards.
6	Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privada.	Mudança dum estilo de serviço público militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de introduzir instrumentos de gestão empresarial no sector público e fazer mais com menos.
7	Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos.	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho.	Necessidade de verificar a procura de recursos de sector público e fazer mais com menos.

Fonte: Hood (1996)

Em termos de gestão de recursos humanos, as principais alterações constam da flexibilização da

fixação de salários, a qual deixa de ser efetuada a nível central, para ser feita por cada organização pública, dotada de autonomia; em segundo lugar, o novo sistema de avaliação de desempenho passa a ser determinante para o cálculo do salário; também o regime de contratos a prazo aumentou; finalmente, a ideia de carreira tendeu a desvalorizar-se (Aucoin 1995).

Em termos do peso da administração Pública, esta veio a diminuir de importância no aparelho de Estado, em detrimento dos políticos.

Em Portugal, o processo de conversão da administração clássica em Administração gestonária começou com a Resolução do Conselho de Ministros Nº53 / 2004, 21 de Abril, a qual colocou no centro de mudança a gestão por objetivos, como motor das transformações; e traduziu-se na publicação de vários diplomas legislativos destinados a mudar o quadro normativo de enquadramento, como seja o sistema de avaliação de desempenho na Administração Pública (SIADAP), o regime do contrato individual de trabalho, o estatuto do pessoal dirigente e o regime dos institutos públicos e organização direta do Estado.

Em suma, a gestão de recursos humanos constituiu a parte central da reforma. A ideia era flexibilizar as relações de trabalho, através da aplicação do contrato individual de trabalho; precarização das relações de trabalho, recorrendo-se aos contratos a prazo; por outro lado, a avaliação de desempenho deveria resultar em uma diferenciação na promoção e progressão nas carreiras, com reflexo na remuneração.

Ainda em 2004 foi criado um Curso de Alta Direção em Administração Pública (CADAP), destinado a formar futuros quadros dirigentes, tornando-se a sua frequência obrigatória. O objetivo, embora não confessado, era criar um “senior civil service”, espécie de bolsa de dirigentes com competências adequadas a gerir e liderar a mudança. Porém, o objetivo inicial ficou diluído pela criação de cursos mais curtos (FORGEP, CAJEP e SAP), destinados a substituir temporariamente o CADAP.

Era suposto estes cursos terem uma duração limitada, vindo a serem substituídos pelo CADAP, mas tal não aconteceu, continuando a funcionar em simultâneo. Até que em 2011, foi criada a CRESAP, a qual alterou a filosofia de recruta-

mento dos quadros dirigentes.

Apesar da insistência de várias organizações internacionais, em especial a OCDE, FMI e Banco Mundial em adotarem a Nova Gestão Pública, como única forma de gerir as organizações públicas, o NPM foi sendo sistematicamente criticado pelos resultados negativos que trouxe (Olsen 1996).

Até que a crise de 2007/2008 veio alterar a gestão pública em geral e gestão dos recursos humanos em particular.

2 A Crise de 2007/2008 e o Novo modelo de Gestão de Recursos Humanos

O fracasso do papel regulador do Estado, o abuso das parcerias público-privadas, o recurso a instrumentos financeiros de elevado risco, como, por exemplo, os *swaps*, a terceirização dos serviços públicos constituíram subprodutos da abordagem gestonária que a descredibilizaram. Pelo que o discurso tem vindo a desembocar nas virtualidades de um novo modelo de gestão pública, denominado Neo Weberiano, o qual resultou da crise (Randma-Liiv e Kickert 2017; Schmidt 2017).

O conceito de Estado Neo Weberiano deve-se a Pollit e Bouckaert (2011) que, na análise comparada das reformas administrativas, distingue países de tradição anglo-americana que adotaram a Nova Gestão Pública como modelo ideal de gestão pública, embora, ultimamente, o tenham temperado com o conceito de governação em rede. Em contrapartida, os países da Europa ocidental mantiveram a centralidade do Estado, embora assimilando elementos de carácter gestonário (Pollit e Bouckaert 2011, 118-119):

Elementos Weberianos

- Reafirmação do papel do Estado como principal facilitador das soluções para os novos problemas (globalização, mudanças tecnológicas, ameaças ambientais).
- Reafirmação da democracia representativa.
- Reafirmação do papel do Direito Administrativo na preservação da igualdade, segurança e legalidade.
- Preservação da ideia de serviço público.

Elementos “Neo”

- Mudança de orientação burocrática e legalista no sentido de ir ao encontro das necessidades dos cidadãos.
- Adoção de novas formas de consulta aos cidadãos.
- Gestão com base em resultados.
- Profissionalização do serviço público e dos gestores públicos.

Retomando Pollit e Bouckaert (2011), estes afirmam que a ideia de Estado Neo Weberiano foi construída em alguns países (Alemanha, França e Suécia) como forma de proteger o modelo social europeu do neoliberalismo. Isto significa que a reforma dos estados europeus não passou pela rejeição da Administração clássica. Mas outro tanto aconteceu na Europa central e oriental, a quando do processo de modernização.

Em termos de gestão de recursos humanos, o modelo Neo Weberiano traduz-se numa maior centralização e coordenação, temperando meritocracia com confiança política. Espera-se dos funcionários públicos simultaneamente qualidade dos serviços, equidade, legalidade, mas também eficiência e resultados (Quadro N° 2).

No caso português, por pressão da TROIKA e necessidade de controlo da despesa pública, optou-se por um modelo centralizado de recrutamento dos funcionários públicos, o qual tem que ser previamente autorizado. Em muitos casos asfixiaram-se os serviços, sobretudo na área da educação e saúde (Nunes e Ferreira 2019), como forma de reduzir a despesa pública.

Há, porém um elemento inovador na tradição administrativa portuguesa, a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP), a qual pode ser entendida como um elemento Neo Weberiano, na medida em que adota um processo de recrutamento e seleção dos dirigentes, limitando a escolha política.

Até 2011 os dirigentes, bem assim como os gestores públicos eram nomeados pelo poder político. Após a lei nº 64/2011, de 30 de Dezembro, os dirigentes superiores da Administração Pública deixam de depender da confiança política, já que a sua escolha resulta de um procedimento concursal. A CRESAP seleciona, de entre os candidatos os três melhores classificados que envia ao membro

do governo responsável, o qual escolhe um deles, não necessariamente o melhor dos três.

Quadro N° 2: Principais Modelos de Gestão Pública

	Administração Clássica (Modelo Burocrático)	Modelo da Nova Gestão Pública	Modelo Neo Weberiano
Tipo de Estado	Liberal. Apesar de a seguir à 2ª Guerra Mundial ter evoluído para o Estado Social	Modelo Neoliberal	Estado Neo weberiano
Estrutura Organizacional	Hierarquização, centralização, controlo	Descentralização, autonomia de gestão das organizações	Combinação da estrutura centralizada com níveis de autonomia
Gestão de Recursos Humanos	Com base no Direito Administrativo. Contratos para toda a vida	Contrato individual de trabalho, em tudo semelhante ao Código de Trabalho. Recrutamento e seleção da responsabilidade das organizações, dependendo do orçamento	Continuação do contrato individual de trabalho, mas recrutamento centralizado
Nomeação de dirigentes	Confiança política	Com base no mérito	Híbrido, com base no mérito e escolha política
Responsabilidade de gestão	Pelo cumprimento de regras e procedimentos	Obtenção de resultados	Partilhada: política e profissional

Fonte: Construção do autor.

No que se refere aos gestores públicos, a proposta é da responsabilidade do membro do governo que escolhe e que sujeita a parecer da CRESAP. Em caso de parecer negativo, o Ministro, ou Secretário de Estado pode manter a sua posição, sujeitando-se, todavia, a críticas da opinião pública.

Embora o recrutamento e seleção dos diretores superiores pertença à CRESAP, o governo pode sempre sabotar, nomeando interinamente e, desta forma, arrastar o procedimento, dando oportunidade de formação profissional à pessoa preferida para o cargo. Por outro lado, escapam ao sistema de concurso os dirigentes superiores das Universidades e a Administração Local. Também não estão abrangidos os dirigentes intermédios. Que têm funções consideradas predominantemente técnicas.

A lei 128/2015, de 3 de Outubro, com alterações cirúrgicas, veio diminuir o poder da CRESAP, como entidade independente, transformando-a em uma espécie de unidade técnica de apoio ao governo. Assim, passou a competir à CRESAP definir o perfil, podendo o membro

o do governo homologar, ou alterar. Em segundo lugar, os titulares de cargos de direção, imediatamente inferiores àquele para que foi aberto o concurso e que se encontrem em funções, são automaticamente inscritos na lista dos concorrentes, desde que cumpram os requisitos. Em terceiro lugar, se algum concurso ficar deserto, pode o membro do governo proceder à nomeação, com avaliação não vinculativa por parte da CRESAP. Em quarto lugar, se um dos elementos da “short list” desistir, deve a Comissão substituí-lo pelo que tenha ficado em quarto lugar; e se não o fizer, segue-se o procedimento anterior. Em quinto lugar, o governo tem 45 dias para nomear o diretor por um período de 5 anos, renováveis, sem necessidade de recurso a novo procedimento concursal. Finalmente, ficou claro que se trata de um concurso público, sujeito à tutela dos tribunais administrativos, e não de um instrumento de gestão. Por outro lado, a nova lei prevê poderes próprios para o presidente da Comissão.

A CRESAP tem como precedentes a inglesa “*Civil Service Commission*”, responsável pelo controle do recrutamento dos funcionários públicos, assegurando que se faz com base no princípio do mérito.

O “*Constitutional Reform and Governance Act*” de 2010 acentuou as funções da Comissão:

- Publicação de um conjunto de princípios que presidem ao recrutamento.
- Monitorização dos departamentos, a quando do processo de recrutamento.
- Audição de queixas com base no não cumprimento do princípio do mérito.

Nos Estados Unidos a “*Civil Service Commission*” remonta ao Pendleton Act (1883) e durou até meados do século XX, vindo a ser alterada pelo “*Civil Service Reform Act*”, de 1978 que estabeleceu no lugar da Comissão o “*Office of Personnel Management-OPM*” e o “*Merit Systems Protection Board*”, com obrigação de apoiar a efetivação do princípio do mérito. Em segundo lugar, foi criado o “*Senior Executive Service*”, o qual consiste num quadro de gestores públicos de topo.

A vida da CRESAP foi, porém, de curta duração, já que a sua independência e autonomia foi limitada pela lei nº 128/2015; além de que

em 2016, os membros da Comissão deixaram de ser personalidades independentes sendo nomeados simples funcionários, com todas as limitações que isso significa.

3 Quadro Normativo Recente e Redefinição da Gestão de Recursos Humanos

Na sequência da lei do Orçamento de Estado para o Ano de 2019, aprovado pela lei Nº71/2018, de 31 de Dezembro foram introduzidas alterações cirúrgicas muito importantes para a gestão dos recursos humanos (Filipa Magalhães 2019). Assim:

- Renasce o artigo 38 da LTFP que permite a negociação do posicionamento remuneratório.
- São ainda permitidas alterações gestórias de posicionamento remuneratório, bem assim como prémios de valor pecuniário.
- Também se valoriza o QUAR (Quadro de Valorização e Responsabilização), ou SI-ADAP 1 e do SIADAP 2, isto é, o dos dirigentes.
- Finalmente, foi estabelecida uma remuneração especial para o regime de mobilidade.

A mesma Lei aditou à Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (Lei Nº 35/ 2014, de 20 de Junho) o Art. 39º A, onde foi desenvolvido um Programa de Capacitação Avançada para Trabalhadores em Funções Públicas, definido pela Portaria Nº231/2019, de 23 de Julho.

Esta Portaria havia sido precedida pelo Despacho Nº 4435-A/2019 do Ministro das Finanças, o qual institui a obrigatoriedade para todos os Ministérios de elaborarem um Mapa previsional de recrutamento. Este devia ser realizado através de procedimento concursal, deveria ser centralizado e constituir uma reserva. Este recrutamento deveria ser desenvolvido pela Direção- Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas-INA. O referido despacho definia, desde logo, um contingente de 1000, distribuídos pelas seguintes áreas: Jurídicas; Económico-financeiras; Planeamento, Controlo e Avaliação; Relações Internacionais e Ciência Política; Estatística; Outras.

A Portaria Nº 231/2019, de 23 de julho cria dois cursos: Programa de Capacitação Avançada

para Início de Carreira de Técnico Superior (CAT- Formação Inicial) e um Programa de Capacitação Avançada para a Preparação de Futuros Líderes (CAT- Futuros Líderes).

O Despacho Nº 347/2020, de 2 de Janeiro, da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, regulamentou a frequência dos dois cursos, cuja lecionação é da responsabilidade da Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas- INA.

Examinaremos, de seguida, cada um destes cursos, já que se trata de formações diferentes, com objetivos também diferentes, mas que integram, embora, o mesmo processo de reforma.

CAT- Formação Inicial

Este curso visa dar formação aos trabalhadores (técnicos superiores) a integrar na Administração Pública. Está também aberto, a trabalhadores já integrados na carreira de técnicos superiores, funcionando, neste caso, como formação contínua.

Tem uma duração de 203 horas, distribuídas por quatro percursos formativos: Organização e Ação do Estado; Valores do Serviço Público; Desempenho de Funções Públicas; e Inovação em Administração Pública.

Têm prioridade os trabalhadores colocados em órgão, ou entidade pública na sequência de um procedimento centralizado. Aponta-se para quatro edições anuais, dependendo do montante de trabalhadores recrutados centralmente.

O recrutamento centralizado encontra-se previsto na Portaria Nº125- A/2019, de 30 de Abril e tem por base o levantamento das necessidades dos vários órgãos e serviços, obedece ao procedimento concursal e é assegurado pela Direção- Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas- INA.

Como consequência deixa de funcionar o CE-AGP (Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública) que estava previsto no Art. 39º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. Por outro lado, acrescenta ao recrutamento comum e ao de constituição de reserva de recrutamento, o denominado recrutamento centralizado (Portaria Nº 125-A/2019 de 30 de Abril, Art. Nº 3).

Na nossa opinião, o recrutamento centralizado tenderá a substituir as duas anteriores formas de

recrutamento, ficando de fora os trabalhadores integrados numa carreira especial.

Quão longe estamos da Nova Gestão Pública (NPM) em que as organizações calculavam estrategicamente os seus recursos humanos, procedendo ao recrutamento, quando dotadas de orçamento. Durante esse período de tempo, caminhou-se para uma acentuada descentralização. Agora o Estado não apenas define o perfil das pessoas a recrutar, através de um modelo de formação, ministrado por uma Direção- Geral, como, através do Ministro das Finanças determina o número de trabalhadores a recrutar.

O processo de centralização vai mesmo além do sistema clássico em que a iniciativa pertencia às organizações e serviços, embora estivesse sujeito a descongelamento, da responsabilidade do poder central.

CAT- Futuros Líderes

Este Programa visa a formação de futuros líderes, ou dirigentes, e destina-se a trabalhadores em funções públicas, titulares de licenciatura, com vínculo de emprego público.

O curso insiste na formação em liderança, através de desenvolvimento de quatro grandes temas:

- Liderança e Autoconhecimento
- Contexto da Liderança
- A Gestão e a Liderança na Administração Pública
- A Governação e Inovação.

O curso prolonga-se por 334 horas de lecionação e implica um processo de seleção com provas de conhecimento, cuja bibliografia consta do Edital de Abertura.

Embora não seja claro, tudo parece indicar ser dirigido para a criação de uma Bolsa de Futuros Dirigentes- “*Senior Civil Service*”, à qual o poder político irá buscar os dirigentes. E, sendo assim, torna-se desnecessária a CRESAP, já que qualquer membro da bolsa terá a necessária capacitação.

Em segundo lugar, o recrutamento é restrito ao interior da Administração Pública.

Finalmente, insiste-se no desenvolvimento de capacidades de liderança, o que significa que o

governo parece apostado numa espécie de institucionalização da liderança. É certo que a OCDE (2018) tem reafirmado insistentemente o desenvolvimento da capacidade de liderança, recomendando aos governos que devem:

- Clarificar as expectativas referentes aos dirigentes públicos para que sejam líderes imparciais.
- Considerar critérios baseados no mérito e em procedimentos transparentes na nomeação dos dirigentes públicos, responsabilizando-os pelo respetivo desempenho.
- Assegurar que os dirigentes públicos tenham o mandato, as competências e as condições para o desempenho imparcial do seu cargo.
- Desenvolver as capacidades de liderança dos atuais e potenciais dirigentes públicos.

Esta corrente da Institucionalização da liderança tem levantado muitas reservas (Althaus e Wanna 2008). Contrariamente à conceção clássica, sugere-se que os burocratas devem participar no processo político, contribuindo com a sua visão e ideias políticas e devem ter a capacidade de desenvolver objetivos e estabelecer programas.

E, sendo assim, os dirigentes tornam-se parceiros do poder político, perdendo este o controlo sobre a burocracia. Será que estamos a caminhar para um novo “Estado Administrativo” dos anos sessenta e setenta do século passado, conforme foi definido por Redford (1969) como governo participado pela burocracia e pelo poder político legitimado? Ou será uma moda sem consequências para a tradicional separação entre política e administração, tanto mais que liderança pode ser diferentes coisas, em diferentes tempos e para diferentes pessoas? É cedo para ver, tanto mais que as coisas em Portugal mudam, legalmente, com muita frequência e nem sempre as normas jurídicas retratam a realidade. Todavia, importa sublinhar que vai aparecendo literatura que aponta para um papel de parceria de liderança de dirigentes da Administração e políticos (Torfing e Sorensen 2019).

4 Conclusão

O novo conceito de gestão de recursos humanos aponta claramente para uma matriz Neo weberiana em que se acentua o carácter centralizador e o planeamento por parte do Estado, cortando completamente com a autonomia dos serviços públicos, mas mantendo preocupações de eficiência, avaliação e atenção aos cidadãos. Quanto aos dirigentes, falta saber se o se pretende é um “*Senior Civil Service*” e, neste caso, não faz sentido a continuação da CRESAP que recruta e seleciona dirigentes para determinadas posições, a não ser que passe para esta Organização a constituição do “*Senior Civil Service*”, mas não já o recrutamento e seleção de dirigentes para determinado cargo.

Decididamente, o edifício legislativo não está ainda completo. E é importante que aconteça porque, embora a inovação administrativa não se faça por decreto, Portugal é o exemplo clássico de formalismo e legalismo (Rocha e Araújo, 2007), em que as leis têm, apesar de tudo, um peso muito grande. O que é decisivo é fazer uma análise de impacto destas medidas, pois só desta forma é possível saber o que fica das leis. Em um trabalho muito recente, Manto Lampropoulou (2020) refere que os países do Sul da Europa (Grécia, Itália, Espanha e Portugal), forçados a controlar a despesa pública, recuperaram o modelo napoleónico tradicional, caracterizado pela centralização, hierarquia, formalismo legal, uniformidade, controlo, sistema de carreiras e existência de corpos profissionais. E, por isso, recorremos na nossa análise, fundamentalmente, à literatura clássica do denominado “Estado Administrativo” das décadas sessenta e setenta do século passado (Crozier 1964; Downs 1967; Mosher 1968; Redford 1969; Rourke 1976).

Referências

- [1] Althaus, Catherine, e John Wanna. 2008. "The Institutionalization of Leadership in the Australian Public Service." In *Public Leadership: Perspectives and Practices*, editado por Paul Hart e John Uhr. Australian National University Press.
- [2] Aucoin, Peter. 1995. "Politicians, Public Service and Public Management: Getting Government Right." In *Governance in Changing Environment*, editado por Guy Peters e Donald J. Savoie. Montreal: McGill-Queens University Press.
- [3] Crozier, Michel. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: Chicago University Press.
- [4] Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Nova Iorque: University of Chicago Press.
- [5] Hood, Christopher. 1996. "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980." In *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, editado por James Perry e Theo Toonen. Indiana: Indiana University Press.
- [6] Lampropoulou, Manto. 2020. "Policy Responses to the Eurozone Crisis: A Comparative Analysis of Southern European Administrations." *Public Policy and Administration* 35(3): 289-311.
- [7] Magalhães, Filipa Matias. 2019. "Alicerces para a Construção de Uma Função Pública mais Qualificada e Motivada: Constrangimentos e Oportunidades." In *Descomplicar o Orçamento de Estado de 2019*, coordenado por Filipa Matias Magalhães e Maria Leitão Pereira. Lisboa: Vida Económica Editorial.
- [8] Mintzberg, Henry. 1983. *Structuring Five: Designing Effective Organizations*. Toronto: Prentice-Hall.
- [9] Mosher, Frederick. 1968. *Democracy and the Public Service*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- [10] Nunes, Alexandre, e Diogo Cunha. 2018. "The Health Care Reform in Portugal: Outcomes from both the New Public Management and the Economic Crisis." *International Journal of Health Planning Management* 34: 196-215.
- [11] OECD. 2019. *Recomendação do Conselho sobre Liderança e Competência na Função Pública*. OECD.
- [12] Olsen, Johan P. 1996. "Civil Service in Transition: Dilemmas and Lessons Learned." *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, editado por Joachim Jens Hesse e Theo Toner. Nomos.
- [13] Pollit, Christopher, e Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public Management, Governance and Neo Weberian State*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- [14] Krotel, Sara et al. 2019. "New Life for Old Ideas: Explaining the Widespread Adoption of Weberian Inspired leadership Model in Danish Municipalities." In *Public Management Research Conference (PMRC)*. Chapel Hill.
- [15] Randma-Liiv, Tiina, e Walter Kickert. 2017. "The impact of the Fiscal Crisis on Public Administration Reforms: Comparison of 14 European Countries." *Journal of Comparative Policy Analysis* 19(2): 155-172.
- [16] Redford, Emmette S. 1969. *Democracy in the Administrative State*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- [17] Riper, Paul Van. 1979. "Americanizing a Foreign Invention: The Pendleton Act of 1883." *Classics of Public Personnel Administration*, editado por Frank Thomson, 4-14. Oak Park, Ill: Moore Publishing Company.
- [18] Rocha, J. A. Oliveira. 2010. *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora.
- [19] Rocha, J. A. Oliveira, e Joaquim F. Araújo. 2007. "Administrative Reform in Portugal: Problems and Prospects." *International Review of Administrative Sciences* 73(4):583-596.
- [20] Rourke, Francis. 1976. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little Brown and Comp.
- [21] Schmidt, Eduard et al. 2017. "A Change Management Perspective on Public Sector Cutback Management: Towards a Framework for Analysis." *Public Management Review* 19(10): 1538-1555.
- [22] Torfing, Jacob, e Eva Sorensen. 2019. "Interactive Political Leadership in Theory and Practice: How Elected Politicians May Benefit from Co-Creating Public Value Outcomes." *Administrative Sciences* 9(51): 1-18.
- [23] Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- [24]



José António de Oliveira Rocha holds a BA in Philosophy and a Law Degree from the Coimbra Law Faculty, and completed his Master's and Ph.D. in Political Science on the United States of America. His Ph.D. was recognized in the field of Administrative Sciences (Public Administration). Oliveira Rocha is a retired Full Professor of the University of Minho, having also taught at the Universities of Macau (1990-1992), University of Lisbon (2001-2006) and several other national and foreign ones. His teaching areas are: Public Management, Public Policy, Public Finance, Human Resource Management, Quality Management, Management and Local Government. He has several books published in these areas, as well as articles in national and international journals.